

A Política De Direitos Humanos De Criança E Adolescente No Paraná: Governança Multinível E Participação Na Construção Plano Decenal

Child And Adolescent Of Human Rights In Politics In Paraná: Multilevel Governance And Participation In Construction Decennial Plan

Recebimento dos originais: 12/06/2015

Aceitação para publicação: 07/09/2015

Jimena Djauara Nunes da Costa Grignani

Graduada em Psicologia pela Universidade São Marcos e Mestre em Gestão Urbana pelo Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PPGTU

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Endereço: Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho - Curitiba, PR, CEP: 80215-901

E-mail: lu.ribeirocrs@hotmail.com

Luciane Cristina Ribeiro dos Santos

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas (PPGEPS) pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU - PUCPR), Graduada em Gestão de Recursos Humanos.

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Endereço: Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho - Curitiba, PR, CEP: 80215-901

E-mail: lu.ribeirocrs@hotmail.com

RESUMO

A Política de Direitos Humanos de Crianças e Adolescente se caracteriza por sua intersetorialidade e transversalidade, cuja necessidade de estabelecer diálogo e prioridades com as demais políticas são fundamentais. Com a atribuição de dar respostas às demandas emergentes da sociedade estabelece mecanismos e processos para estruturar suas ações. O presente artigo tem como objetivo principal, abordar a Política Pública destinada à população de 0 a 17 anos, por meio do estudo de caso relacionado a elaboração do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná - PDDCA, como instrumento da política, com projeção de 10 anos para sua implementação, como processo participativo e Intersetorial. A metodologia de estudo é qualitativa por meio de estudo de caso, de forma exploratória, bibliográfica e documental. Este processo resultou na elaboração de um plano com a intenção de envolver secretarias chaves do Governo e a previsão de iniciativas e ações passíveis de monitoramento de suas metas, porém foi caracterizado pela pouca participação e interface com a sociedade civil e o próprio público alvo da política.

Palavras-chave: Política Pública. Criança e adolescente. Participação. Conselhos de direitos.

ABSTRACT

The Politics of Human Rights of Children and Adolescents is characterized by its intersectoral and cross-cutting, the need to establish dialogue and priorities with the other policies are crucial. With

the assignment to respond to the emerging demands of society establishes mechanisms and processes to structure their actions. This article aims, approach the Public Policy for the people 0-17 years through the case study in the preparation of the Ten-Year Plan for the Rights of the Child and the Parana State Adolescent - PDDCA, as an instrument of policy, with 10-year projection for its implementation, as participatory and intersectoral process. The study is qualitative methodology through case study, an exploratory way, bibliographic and documental. This process resulted in the preparation of a plan with the intention of involving key departments of the Government and forecasting initiatives and actions insusceptible monitoring their goals, but was characterized by low participation and interface with civil society and the very public target of the policy.

Keywords: Public Policy. Child and teenager. Participation. rights councils.

1 INTRODUÇÃO

Em relação a legislação do mundo voltada a população de 0 a 17 anos, a brasileira, apresenta-se como uma das mais avançadas. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), inspirados na Convenção dos Direitos da Criança da ONU, afirmaram as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, por tanto, dignos de tratamento diferenciado em função da sua condição peculiar de desenvolvimento.

Como destaque a CF/1988, conforme seu art. 227, traz também a corresponsabilidade entre a família, a sociedade e o Estado em assegurar aos meninos e meninas, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e à convivência familiar e comunitária, bem como por resguardá-los de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Esta legislação avançada e completa na proteção das crianças e dos adolescentes, por si só não tem o poder de transformar a realidade, para tanto definiu-se o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente - PDDCA como um planejamento de longo prazo para o Estado e para a sociedade, como estratégia de governança (termo governança utilizado no sentido proposto por Kooiman (2005) de expansão de cadeias de interação que provocam a multiplicação do número de partes que participam e interagem) que une esforços em prol de um objetivo comum.

Desta maneira cria-se a possibilidade de adequar a realidade social desta população, de forma sistêmica, à ações efetivas vislumbradas no tempo, numa proposta para além da efetivação dos direitos fundamentais e os direitos humanos.

O PDDCA é derivado de um processo desencadeado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, e seus correspondentes em âmbito estadual e municipal.

Cinco princípios nortearam a construção deste documento, segundo o CONANDA, 1) o Reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos; 2) Proteção Integral para a

criança e o adolescente; 3) Prioridade absoluta para a criança e o adolescente; 4) Igualdade e respeito à diversidade; 5) Equidade e justiça social.

O fato da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente seguir a lógica de estabelecer diretrizes que serão desdobradas para as entidades federativas e municipais, estabelece desta forma a relação com a governança multinível, ou seja, propõe múltiplas de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical, referente as esferas federal, estadual e municipal, quanto horizontais, entre entes da mesma escala, considerando-a ampliada com o envolvimento de diversos setores.

Dessa forma, o presente artigo aborda a Política Pública destinada à população de 0 a 17 anos, por meio do estudo de caso, do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná - PDDCA, como instrumento da política, com foco na sua elaboração e projeção de 10 anos para sua implementação, como processo participativo e Intersetorial.

A metodologia de estudo é qualitativa por meio de estudo de caso, de forma exploratória, bibliográfica e documental. Para analisar a construção do plano decenal dos direitos humanos da criança e do adolescente e a sua governança, foi utilizado o formulário qualitativo de coleta de dados, o qual relaciona os diversos fatores como por exemplo: informações de origem, atores envolvidos no processo, arranjo institucional, e propostas e intenções futuras.

Tal ferramenta, foi utilizada no ano de 2014, por ocasião de entrevista com a senhora Debora Cristina dos Reis Costa, Conselheira do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná – CEDCA/PR.

O trabalho se divide em três seções, a primeira estabelecerá a relação e o conceito de Políticas Públicas para a infância e adolescência, participação e a governança multinível. A segunda seção apresenta o Estudo de caso do Estado do Paraná, relacionado ao Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A terceira seção apresenta as considerações finais.

2 A POLÍTICA PÚBLICA PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E A GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Em contrapartida ao vivido no regime militar, atualmente busca-se governar de forma descentralizada, transparente e compartilhada entre Estado, empresas e sociedade civil, para a demandas coletivas (MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012, p. 222).

Sob a ótica histórica apresentada por Procopiuk (2013) a Governança significava governar sistemas políticos que tinham identidade concreta, um limite claro e uma aparência definida e

fundada em direitos e deveres específicos formalmente instituídos, e que atualmente pode significar um novo modo de governar de forma mais cooperativa.

Como respostas as demandas coletivas que emergem de públicos específicos ou coletivos, a política pública, como descreve Subirats et al (2008, p.39) “incorporam um conjunto de normas e atividades administrativas, sempre com vistas a solucionar demandas reais”. Estas normas e atividades só produzirão efeito quando “atores políticos, administrativos e sociais, enquadrados em diferentes marcos institucionais e mediante diferentes estratégias de interação, tomam decisões correspondentes” (SUBIRATS et al, 2008, p.39)

No contexto da emergência de políticas públicas pautadas pelo componente participativo, relacionam-se as mudanças da matriz sociopolítica por meio de um maior questionamento sobre o papel do Estado como sendo o principal agente e indutor das políticas sociais (JACOBI, 1999, p. 37). Para Briceño-León (1998, p.144) a participação é o reconhecimento da incapacidade do Estado para resolver os problemas, ou seja, é um complemento da ação do Estado.

Nesta relação cabe destacar a perspectiva de que a política destinada à população compreendida entre as faixas etárias de 0 a 17 anos, seja institucional autônoma, de caráter intersetorial, envolvendo transversalmente todas as demais políticas públicas sociais (saúde, educação, etc.), institucionais (defesa do Estado, etc.) econômicas e infra estruturantes (transporte, comunicação social, energia, saneamento básico, etc.) (NOGUEIRA, 2011, p.52).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA - com o intuito de instituir uma Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e elaborar um Plano Decenal para sua execução, estabelece, de forma ampla e participativa, a convocação de municípios e estados brasileiros, por meio das Conferências, na construção destes importantes marcos referencias, nos anos de 2009 e 2010, consolidando o documento em 2012 (VELASCO,2011).

De acordo com Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012, p. 223) “os conselhos gestores constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”, bem como juntamente com o Poder Executivo, atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política pública, sob os aspectos econômicos e financeiros.

Os objetivos do Plano Decenal consistem em definir diretrizes, ações, metas, com a construção de indicadores de monitoramento das políticas públicas direcionadas ao cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes nos próximos dez anos, a contar de sua publicação.

Este processo de construção coletiva e participativa, “no contexto da transição pós-democrática no Brasil e por força das pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada foram criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação” (JACOBI,

1999, p.36). Segundo Bordave (1995, p.12) do ponto de vista dos setores progressistas “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”. Para o autor a luta pela participação social envolve processos participatórios, “atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos sociais ou políticos ou influir de maneira direta nos poderes públicos” (BORDAVE, 1995, p. 26).

Segundo Nogueira (2011), a formulação de uma política de garantia, promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes deve levar em conta todas as tensões de um mundo desigual que se apresenta, baseado nas relações de subalternização, desigualdade e dominação adultocêntrica e o seu enfrentamento.

Nesta relação cabe acrescentar à proposta a perspectiva de que a política destinada à população compreendida entre as faixas etárias de 0 a 17 anos, seja institucional autônoma, de caráter intersetorial, envolvendo transversalmente todas as demais políticas públicas sociais (saúde, educação, etc.), institucionais (defesa do Estado, etc.) econômicas e infra estruturantes (transporte, comunicação social, energia, saneamento básico, etc.) (NOGUEIRA, 2011, p.52).

O tema da governança vem ganhando espaço na literatura sobre gestão pública, com especial foco na necessidade de “mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais” (FREY, 2007, p.138).

Diante das interfaces e correlações das competências administrativas, somado a um diálogo voltado para a ação, com a inclusão da participação popular, identifica-se as características da governança multinível neste processo.

3 PLANO DECENAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO PARANÁ

O Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná– PDDCA, é um documento que estabelece um planejamento de longo prazo ao Estado do Paraná, “inclusive à sociedade, para que haja a congregação de esforços, recursos, propostas e ações, criando uma estrutura interligada de políticas públicas direcionadas à efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes” (SEDS, 2013, p.38).

Os direitos fundamentais foram eleitos como os eixos norteadores, na construção deste plano, visando ordenar os avanços históricos da política pública da garantia de direitos de crianças e

adolescentes de acordo com os princípios constitucionais e legais, de modo a reforçar a lógica da titularidade de direitos em seus diferentes desdobramentos. A garantia desses direitos fundamentais se dá a partir da interseção das ações passíveis de promoção, proteção e defesa, protagonismo, controle social e gestão da política, categorias estas descritas no modelo nacional, busca-se assim a correlação entre as esferas nacionais e estaduais.

Em consonância ao exposto acima em sua estrutura o plano traz cinco primeiros eixos adotados conforme divisão prevista no Título II dos Direitos Fundamentais do Estatuto, que são: 1. Direito à Vida e à Saúde; 2. Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade; 3. Direito à Convivência Familiar e Comunitária; 4. Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer; e 5. Direito à Profissionalização e à Proteção do Trabalho. O sexto eixo, referente ao Fortalecimento das Estruturas do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi criado com a finalidade de abarcar as ações transversais a todos os direitos e que servirão para fortalecer e estruturar o Sistema de Garantia dos Direitos - SDG, com base na Resolução nº 113 do CONANDA.

Segundo a SEDS (2013) este último eixo é essencial para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, na medida em que prevê a existência de ações que fortaleçam as instituições e os operadores do SGD, com o intuito de tornar mais eficaz e melhorar a qualidade do atendimento prestado de forma sistêmica para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

De acordo com a entrevista realizado com a senhora Debora Cristina dos Reis Costa, Conselheira do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná, so, a perspectiva de acompanhamento, monitoramento e avaliação, se contempla na definição do fluxo de acompanhamento das ações dos órgãos envolvidos para a efetivação das políticas públicas propostas no Plano de Ação, indicando responsabilidades de monitoramento, formas de coleta e análise dos indicadores de monitoramento, periodicidade e indicativos para avaliações do processo e do resultado, avaliações específicas da efetividade do Plano Decenal (COSTA, 2014).

Outro ponto que cabe destaque é a maneira como se constituiu o trabalho de elaboração do plano estadual. Caracteriza-se por ser um trabalho interdisciplinar que reuniu, por meio de um decreto, 12 Secretarias de Estado, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Tribunal de Justiça, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, além da sociedade civil organizada e do adolescente (COSTA, 2014).

O Decreto nº 4.484, criou o Comitê Interinstitucional de Elaboração, Implementação e Acompanhamento do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná, composto por 12 Secretarias de Estado, quais sejam: Família e Desenvolvimento Social (SEDS),

Saúde (SESA), Segurança Pública (SESP), Educação (SEED), Cultura (SEEC), Turismo (SETU), Esporte (SEES), Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS), Comunicação Social (SECS), Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), Assuntos da Copa do Mundo 2014 (SECOPA), além do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Tribunal de Justiça (TJ) e do Ministério Público (MP), contando também com a participação do adolescente, com o intuito de fomentar o protagonismo juvenil, propiciando o exercício da cidadania e da participação social na política pública direcionada à criança e ao adolescente para os próximos dez anos. Esse Comitê é presidido pela SEDS, que designou uma equipe de técnicos para apoiar os trabalhos (SEDS, 2013).

Após a elaboração do plano pelo comitê, este foi submetido ao Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA/PR), como órgão representativo da sociedade civil organizada, a Assembleia Legislativa e as comissões interinstitucionais que, direta ou indiretamente, possuem atribuições na garantia dos direitos de crianças e adolescentes (COSTA, 2014).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre arranjos institucionais e políticas substantivas é naturalmente complexa, pois as causas são indiretas, contingentes e apresentam resultado em longo prazo. Diante deste fato, é esperado que as instituições políticas possibilitem resultados sem constituir em causas imediatas e diretas da política pública.

É importante ressaltar que arranjos exatamente iguais podem resultar em consequências totalmente diferentes, quando realizadas em condições diversas. Prever os efeitos institucionais é difícil, principalmente em situações de multiníveis e multicentralidades, caracterizadas por interações entre diversos processos autônomos. Uma maneira de explorar os efeitos causais de arranjos institucionais complexos é considerar a interação e evolução de regras e rotinas.

A governança multinível tem força, em termos analíticos, na sua capacidade de expandir as barreiras conceituais e, em termos de ferramenta de Administração Pública, sua importância está no fato de ser um meio de gestão de uma multiplicidade de arranjos de processos de formulação e implantação de políticas públicas em complexos ambientes onde são articuladas questões sociais, políticas e econômicas por meio de institucionalização.

A ambiguidade de interpretação da interação entre regras formais e informais em arranjos de governança multinível procura captar certas características obscuras produzidas pelas instituições

e estruturas de governança que acabam por condicionar comportamentos e resultados políticos, porém, sem determiná-los.

Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, “de co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas” (CARNEIRO, 2006, p. 149), por isso, esperava-se maior envolvimento deste na construção do PDDCA do Paraná, não apenas um representante da sociedade civil, ao invés disso, observou-se o domínio da Secretaria de Estado sobre todo o processo.

No que diz respeito a comportamento estratégico, há certos atores que buscam alcançar seus interesses no âmbito de política pública e, pode-se conhecer ou não as regras existentes para determinadas situações. Como fato importante da construção do plano estadual a falta de submetê-lo à contribuição da população, por meio de ferramentas virtuais de consulta ao público inviabiliza a definição de que este plano seja realmente algo que responda a demandas reais.

O ponto de partida para elaboração do plano decenal é a construção de um diagnóstico que ao traçar um marco zero da situação dos direitos fundamentais dos meninos e meninas, possibilita a definição de metas adequadas à realidade das crianças e dos adolescentes do Estado do Paraná, sugerir indicadores de monitoramento, e auxiliar na verificação dos avanços obtidos, bem como se as políticas públicas propostas no referido Plano de Ação estão sendo implantadas.

Reflexões interessantes a serem feitas, explicitadas por Rosemberg e Mariano (2010) são a da forma pela qual a infância adentra a esfera pública e qual a posição que esta ocupa na arena de negociação das políticas públicas. O que se identifica na análise do PDDCA do Paraná é que as inter-relações ainda são periféricas e voltadas para o olhar do adulto sobre a criança e o adolescente, partindo do ponto de vista de atuação do poder público sem uma real interação com o público alvo de fato.

Alguns desafios permanecem como a heterogeneidade da construção participativa de políticas públicas, a assimetria das informações entre os representantes governamentais e não governamentais nos conselhos deliberativos, e até mesmo a qualidade destes representantes no que se refere ao aspecto técnico desta construção.

REFERÊNCIAS

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. 6ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto. **El contexto político de la participación comunitária en América Latina**. Caderno de Saúde Pública, v.14. p.141-147. 1998.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização, in: **Políticas públicas; coletânea / Organizadores: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete.** – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

COSTA, Debora Cristina dos Reis. **Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná.** Cargo: Conselheira do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná - Cedca/PR. Curitiba Paraná, 2014. Entrevista concedida a Luciane Cristina Ribeiro dos Santos e Jimena Grignani.

FREY, Klaus. **Governança urbana e participação pública.** RAC-eletrônica, v.1, n.1. p.136-150. 2007.

JACOBI, Pedro – **Poder local, políticas sociais e sustentabilidade**, rev. Saúde e Sociedade 8(1); 31-48, 1999.

KOOIMAN, Jan. **Gobernarengobernanza.** In: La gobernanzahoy: 10 textos de referencia. Augusti Cerrillo I Martinez, (Org.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 57-81.

MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. **Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à Luz dos Relat[órios de Fiscalização da Controladoria Geral da União.** Adminiatração Pública e Gestão Social – APGS, Viçosa, v.4, pp.221-245, abr/jun, 2012.

NOGUEIRA, Wanderlino, Por uma política nacional de garantia, promoção e proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente. in: VELASCO, Erivã (Org.), **Sujeitos políticos em movimento: incidência na construção do plano Decenal e consolidação da Política Nacional DCA, FNDCA,** Brasília, 2011.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária.** São Paulo, SP: Atlas, 2013. 383p. p.6 –Governança e interações multiníveis em redes de políticas, p.169-207)

ROSEMBERG, Flúvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel, **A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões,** Cadernos de Psicologia, v.40, n. 141, p.693-728. Set/dez. 2010.

SECRETARIA DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDS) - **Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná2014-2023,** Curitiba: SECS, 2013. Disponível em http://www.familia.pr.gov.br/arquivos/File/plano_decenal/PlanoDecenaldigital.pdf, acessado em: 18/07/2014.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne e VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Madrid: Editorial Ariel, 2008. 300 p.

VELASCO, Erivã (Org.), **Sujeitos políticos em movimento: incidência na construção do plano Decenal e consolidação da Política Nacional DCA, FNDCA,** Brasília, 2011.